



O Capital Social nas Políticas Socioambientais: entre a Panacéia e o Bom Uso do Conceito

Igor Ferraz da Fonseca¹

Recebido em 13.01.2010

Aceito em 06.04.2010

¹ Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Doutorando pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS-UnB).

RESUMO

Palavras-Chave:

Capital social

Governança ambiental

Política ambiental

Desenvolvimento local

O conceito de capital social se tornou base das políticas ambientais e de desenvolvimento na contemporaneidade. Contudo, a proliferação das discussões teóricas sobre o conceito não se traduziu em mudança substantiva na efetividade dessas políticas. O objetivo deste estudo é mostrar que o conceito de capital social tem sido utilizado de forma indiscriminada, acrítica e fechada no âmbito das políticas socioambientais. O uso banalizado do conceito pode comprometer a eficiência e a eficácia de projetos e políticas direcionadas ao desenvolvimento local, pois obscurece assimetrias de poder e, não raramente, as agrava. O capital social pode ser útil para a promoção do desenvolvimento sustentável, mas para que isso ocorra, faz-se urgente e necessária uma redefinição do conceito que incorpore os conflitos e as relações de poder existentes nas diversas realidades. Dessa forma, O esforço deve ser direcionado para uma melhor alocação do capital social – o que implica intervir nas relações de poder locais – e não para seu “fomento” ou “promoção”.

ABSTRACT

Key-words:

Social capital

Environmental governance

Environmental policy

Local development

The concept of social capital has become the basis of environmental and development policies in contemporary times. However, proliferation of the concept's use did not translate into substantive change in the effectiveness of those policies. The aim of this paper is to show that the concept of social capital has been used indiscriminately and uncritically in socio-environmental policies. The banalized use of the concept can compromise the efficiency and effectiveness of projects and policies directed to local development, obscuring asymmetries in power relations. Social capital can be useful for the promotion of sustainable development, however this requires a redefinition of the concept's use that incorporates conflicts and power relations existing in different realities. Thus, the effort should be directed to a better allocation of social capital and not for his “creation” or “promotion”.

Introdução

A partir da década de 1990, as políticas ambientais e de desenvolvimento, direcionadas para os países periféricos, sofreram diversas transformações em sua metodologia de implementação e em seus resultados esperados. Diversas alternativas teóricas serviram de referência para essa transformação. Os conceitos de descentralização, participação e empoderamento são algumas dessas alternativas. Contudo, existe uma categoria que representa a chave dessa mudança paradigmática nos projetos de desenvolvimento socioambiental: o conceito de capital social.

Essa categoria impulsionou a mudança do foco do Estado para a sociedade civil como entidade promotora do desenvolvimento. A valorização da comunidade local e de entidades não governamentais está ligada a um amplo processo de mudança conjuntural na política e na economia global, tais como o fortalecimento da agenda neoliberal e a proeminência do Banco Mundial nos esforços de promoção do desenvolvimento em países periféricos. A adoção da noção de capital social tornou-se símbolo dessa mudança e passou a ser vista como necessária, e muitas vezes suficiente, para o desenvolvimento socioambiental local.

O objetivo deste artigo é mostrar que o conceito de capital social tem sido utilizado de forma indiscriminada, acrítica e fechada no âmbito das políticas socioambientais. O uso banalizado do conceito pode comprometer a eficiência e a eficácia de projetos e políticas direcionadas ao desenvolvimento local, pois obscurece assimetrias de poder e, não raramente, as agrava. O capital social pode ser útil para a promoção do desenvolvimento sustentável, mas para que isso ocorra, faz-se urgente e necessária uma redefinição do conceito que incorpore os conflitos e as relações de poder existentes nas diversas realidades.

Na segunda parte deste artigo, discute-se os elementos internos à concepção dominante de capital social. Em seguida, são expostos fatores que contribuem para explicar porque a concepção dominante saiu vitoriosa e relegou a um plano marginal outras concepções do conceito. A quarta seção apre-

senta críticas à teoria dominante de capital social, observando suas falhas metodológicas e pontos que contribuem para explicar sua baixa eficiência na promoção do desenvolvimento local. A quinta parte traz a contribuição do sociólogo Pierre Bourdieu, resgatando elementos de sua teoria que contribuem para explicar como a lógica do capital social opera na realidade. Por fim, as considerações finais ressaltam a importância que o capital social pode ter, caso o mesmo incorpore relações de poder e as condições materiais e simbólicas necessárias para um melhor desenvolvimento socioambiental local.

A Emergência da Concepção Dominante de Capital Social

A concepção que se tornou dominante no debate sobre capital social não é a primeira e nem a única visão sobre o conceito. Diversos fatores, que serão explorados mais adiante, explicam porque essa concepção saiu vitoriosa.

De qualquer forma, o uso atual do conceito nas políticas ambientais e de desenvolvimento segue quase exclusivamente as abordagens de Coleman (1988) e, sobretudo, de Putnam (1996). Para estes autores, o capital social representaria “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (Putnam, 1996, p.177). O capital social teria a finalidade de fortalecer a solidariedade comunitária por meio de expectativas de reciprocidade e aplicação das normas sociais (Portes, 1998). Outro ponto a ser enfatizado é que essa visão do conceito,

refere-se a “redes sociais, normas e confiança”, as quais contribuem para a criação de uma sociedade civil “vibrante” ou “robusta” porque elas facilitam a resolução dos problemas da ação coletiva [...] A idéia básica é que por meio da “participação” em “associações locais voluntárias”, as pessoas são “empoderadas” na “sociedade civil” (Harriss, 2001, p. 25, tradução do autor)

Essa visão do capital social permitiria o desenvolvimento de cooperação e confiança entre os indivíduos de um grupo social, que se tornaria coeso e engajado na vida cívica. Tais condições seriam propícias para a melhoria das condições de vida nos países

subdesenvolvidos, diminuindo a pobreza, garantindo o uso sustentável dos recursos naturais e levando ao desenvolvimento e à prosperidade. Como ingrediente vital para a sustentabilidade ao redor do mundo (Fine, 1999), o capital social seria o elo perdido do desenvolvimento (Grootaert, 1998).

Diversas políticas socioambientais e/ou direcionadas para o uso sustentável dos recursos naturais, sobretudo aquelas com enfoque no desenvolvimento local, adotaram a concepção de capital social acima citada. Diversos estudos enfatizam a importância e a necessidade da promoção do capital social para o alcance da sustentabilidade ambiental (Pretty & Ward, 2001; Bodin & Crona, 2008; Bouma, Bulte, & Van Soest, 2008). Para Pretty and Ward (2001), a existência de capital social no nível da comunidade pode constituir um pré-requisito para a melhora na gestão do capital natural. Dessa forma, o capital social seria um dos principais determinantes de sucesso para um uso adequado e sustentável dos recursos naturais (Bouma et al., 2008).

Mas porque essa visão saiu vitoriosa, relegando ao esquecimento (ou subestimando) outras visões do conceito?

O Discurso Politicamente Correto e a Proeminência do Banco Mundial

A concepção de Putnam/Coleman ganha notoriedade por dois fatores principais: a relação do capital social com os discursos “politicamente corretos” (Harriss, 2001; Cleaver, 2005) e a adoção do conceito pelo Banco Mundial, como base de suas políticas de desenvolvimento (Bebbington, 2004; Fine, 2007; Harriss, 2001).

O primeiro ponto refere-se à idéia de que o discurso do capital social é intrinsecamente politicamente correto. As premissas de fortalecimento da comunidade, dos laços de reciprocidade e confiança, da participação e do engajamento cívico, do empoderamento dos pobres e da inexorável melhora da situação de vida dessas comunidades dota o discurso de uma aura positiva, a qual charme é difícil resistir. Ser contra o capital social é ser contra o progresso, o desenvolvimento, as comunidades pobres, o uso comunitário e sustentável dos recursos naturais, a força da socieda-

de civil e de seus bem-intencionados representantes. O discurso politicamente correto é potente fator para explicar a notoriedade da concepção do conceito.

Segundo, ao tratar o conceito como o elo perdido do desenvolvimento, os projetos e políticas do Banco Mundial passaram a financiar, promover e fortalecer o capital social em comunidades pobres e relativamente isoladas. As disputas por financiamento de estudos e pesquisas fez com que diversos pesquisadores e acadêmicos incluíssem o conceito em seus projetos. Porém, como o objetivo principal era receber tal financiamento¹, o uso do conceito se alastrou de forma acrítica e superficial, apenas reproduzindo o pensamento do Banco Mundial. Outros pesquisadores não buscavam financiamento, mas reproduziam o conceito por este estar na “moda” e na ordem do dia das discussões sobre desenvolvimento. Em ambos os casos, o uso do conceito seguiu a lógica dos *free-riders discursivos*. O *free-rider* discursivo (aplicado à questão ambiental) é aquele ator que, ao manifestar apoio retórico ao desenvolvimento sustentável, desfruta dos benefícios de ser “ecologicamente correto” sem de fato sê-lo. Ou seja, ele se apropria e se beneficia dos bens simbólicos sem que esse apoio discursivo tenha respaldo na sua prática, que continua sendo guiada por interesses individuais/imediatistas (Fonseca & Bursztyn, 2007).

Por trás de seu crescimento, o uso do conceito não foi problematizado teoricamente, o que poderia ter resgatado outras dimensões do mesmo, mas foi feito com base em um *manual da boa governança* que versava sobre a boa maneira de elaborar projetos visando o desenvolvimento de comunidades pobres (Fonseca & Bursztyn, 2009). O capital social se tornou um conceito totalmente caótico (Fine, 1999) que se refere a tudo aquilo que melhora o bem estar da população e favorece o desenvolvimento sustentável. O conceito, quando utilizado como uma panacéia, aparenta ser capaz de representar qualquer coisa que melhore os bens públicos, as relações sociais e a cultura.

Uma outra motivação que explica o alastramento do conceito refere-se à associação do mesmo com a agenda neoliberal e com o processo de diminuição do Estado, bem como na descrença do Estado como

agente promotor do desenvolvimento. A concepção dominante do conceito assegura que o desenvolvimento da comunidade e a melhora de suas condições de vida não depende do Estado, do governo ou do projeto institucional, mas do engajamento dos membros da comunidade na *comunidade cívica*² (Putnam, 1996). Assim sendo, parte do financiamento e da atenção dada pelos organismos internacionais aos governos dos países subdesenvolvidos foi transferida diretamente para as comunidades locais e para representantes (ou pseudo-representantes) da sociedade civil, com destaque para as organizações não governamentais (Mohan & Stokke, 2000; Sanyal, 2005).

Isso ocorre porque houve uma convergência na visão de setores da esquerda e da direita no que se refere a uma suposta ineficiência no papel do Estado na promoção do desenvolvimento, derivada do relativo fracasso de políticas direcionadas pelos governos centrais de países subdesenvolvidos no período posterior à segunda guerra mundial (para uma boa descrição sobre como a ideologia de redução do Estado se torna dominante do campo das políticas de desenvolvimento, ver Sanyal, 2005).

A partir dessa reorientação de foco nas políticas de desenvolvimento, com o Estado passando a ocupar papel secundário em tal campo, o alastramento do conceito de capital social ocorreu de forma simultânea à emergência de outros conceitos, tais como descentralização administrativa (Rondinelli, McCullough, & Johnson, 1989) e participação (Mohan & Stokke, 2000), que retiram importância das esferas de governo e focam na comunidade local e em seus representantes. Porém, diversas críticas podem ser feitas a esse alastramento acrítico do conceito e permitem o resgate de outras formas de trabalhar tal questão.

Armadilhas do Uso Acrítico do Capital Social

Em sua aplicação na realidade, conceito de capital social não se mostrou tão bem sucedido como no campo acadêmico e como instrumento de retórica. Diversos autores criticam teórica e metodologicamente o conceito (Bebbington, 2002;

Portes, 1998; Fine, 1999, 2002; Harriss, 2001; Wong, 2003), enquanto outros oferecem estudos empíricos de distorções no uso do conceito em realidades concretas (Cleaver, 2005; Bebbington, 2000; Portes & Landolt, 2000).

Dentre as críticas, destaca-se a questão da não importância conferida às relações de poder na comunidade local. A concepção dominante de capital social não leva em conta que a desigualdade de poder em uma comunidade estará presente nos esforços para a construção da *comunidade cívica*. A interação cotidiana, ao invés de produzir o capital socialmente benéfico, pode reproduzir as relações de poder históricas da comunidade e, caso haja transferência de poder a essa comunidade, tal desigualdade pode ser acentuada pela captura do poder por novas e/ou tradicionais elites locais (Cleaver, 2005; Blair, 2000; Ribot, 2007; Wong, 2003).

Portes (1998), afirma que o capital social pode ter um lado perverso. As possibilidades negativas que podem emergir do processo de intensificação das teias de relações sociais e reciprocidade são diversas. O sentimento de pertencimento a um grupo pode gerar reações xenófobas a membros de outros grupos. Ao mesmo tempo, a rede de amizade e reciprocidade dentro de um grupo pode fortalecer práticas indesejáveis, mas culturalmente arraigadas, como o clientelismo e o nepotismo. Essas características são apenas uma parcela das que podem ser geradas pelo lado perverso do capital social.

Essas e outras características fizeram com que autores como Harriss (2001) e Fine (2002) considerassem o uso do conceito como pernicioso e prejudicial às políticas de desenvolvimento, contribuindo para o agravamento de problemas sociais locais. Em estudo etnográfico na Tanzânia, Cleaver (2005) mostra que as políticas que visavam a promoção do capital social em uma comunidade local falharam por não levar em conta as relações de poder e as condições materiais da população local. Para essa autora,

As tentativas de superar a pobreza por meio da promoção da participação, do compromisso institucional e da formação de capital social não podem funcionar sem uma profunda consideração das desvantagens estruturais do pobre e das restrições à sua ação. De fato, um exame detalhado das condições de vida dos pobres levanta

dúvidas sobre a utilidade do conceito de construir capital social como uma prescrição política (Cleaver, 2005, p. 904, tradução do autor).

De maneira menos peremptória, defende-se aqui que o capital social pode ser usado como ferramenta de políticas sociais, mas não como objetivo final e nem como variável principal para promover o desenvolvimento. Levar em consideração as relações de poder é fundamental para compreender como ocorre a dinâmica de reprodução do capital social.

O sociólogo Pierre Bourdieu foi pioneiro no uso contemporâneo do conceito e sua concepção é a mais elaborada do ponto de vista teórico (Portes, 1998). Na literatura corrente sobre capital social, Bourdieu é frequentemente mencionado como teórico do conceito, mas suas idéias são apresentadas de maneira superficial. Além disso, com exceção de poucos estudos (Bebbington, 2007; Portes & Landolt, 2000), não foi ressaltado como o instrumental teórico do autor pode ser útil para compreender a dinâmica do capital social e fornecer bases para um bom uso do conceito.

Bourdieu eo Capital Social

Segundo Bourdieu (1974), os campos sociais seriam espaços onde são travadas lutas concorrenciais entre atores, em torno de interesses específicos, que caracterizam uma determinada área. O campo é estruturado pelas posições objetivas ocupadas pelos atores, que são determinadas pela posse do capital específico do campo. A natureza do capital depende dos interesses e dos objetos em disputa em seu interior, que são guiados por uma racionalidade típica de cada campo em particular. Os atores elaboram estratégias para maximizar os lucros simbólicos e atingir posições dominantes na arena de disputa. O que está em jogo é a luta pelo monopólio de dizer o que é ou não considerado verdade universal dentro do campo e a posse desse capital leva a posições simbolicamente vantajosas, que permitem ao ator ditar as regras do campo.

Aqueles que ocupam as posições dominantes determinam os modos de pensar, sentir e agir do campo, bem como a crença na validade das “verdades universais” da temática em foco, em determinado recorte espaço-temporal. A mudança dessas verdades

universais pressupõe uma alteração entre as posições da arena e uma redistribuição do capital. Nas lutas internas aos campos sociais é gerado seu capital próprio. Esse *quantum* socialmente valioso (em princípio de várias formas, podendo ser econômico, político, cultural, social etc.) é fundado no reconhecimento pela sociedade de seu valor específico (Bourdieu, 1990).

O capital social é “a soma de recursos existentes ou potenciais ligados à posse de uma rede de relações duráveis ou de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecidos ou reconhecimento mútuo” (Bourdieu, 1986, p. 248, tradução do autor). É *quantum* socialmente valioso que pode ser adquirido e mobilizado por meio de redes de contatos e lealdades.

Porém, existem claras diferenças entre a concepção dominante do conceito e a proposta por Bourdieu. Para fins de análise, serão acentuadas aqui características da concepção de Bourdieu que podem trazer significativa compreensão sobre a ação do capital social na realidade: a apropriação individual do capital social, o caráter de escassez do mesmo e seu valor contextual.

O capital social como recurso individual

Putnam (1996, p. 180) assegura que “por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficia”. Essa concepção situa o *locus* do capital social na própria relação entre os indivíduos, na próprias “normas e redes que habilitam as pessoas a agir coletivamente” (Woolcock & Narayan, 2000, p. 226, tradução do autor). Isso faz com que o possuidor do capital seja o grupo, a sociedade e não o indivíduo particular.

Diferentemente, Bourdieu assegura que o proprietário do capital social é o indivíduo, e não o grupo. As redes de relações sociais são utilizadas para mobilizar e legitimar socialmente o recurso que é utilizado de acordo com os fins particulares de seus donos. O capital social não é recurso coletivo da comunidade, mas recurso socialmente válido e legitimado pela comunidade (ou por outro ator social) que é mobilizado pelo indivíduo para conseguir um bem

comum ou particular. Como asseguram Portes & Landolt (2000, p. 531, tradução do autor), “O tratamento de Bourdieu sobre o conceito é instrumental na medida em que o autor afirma que as pessoas desenvolvem, intencionalmente, suas relações sociais pelos benefícios que elas deverão lhes trazer”.

Um líder comunitário possui capital social e esse recurso é legitimado pela comunidade que o mesmo representa. A ação de tal líder pode ser ou não orientada para o bem da comunidade. Com suas ações orientadas ou não para o bem coletivo, o líder continua podendo utilizar suas redes de relações sociais e seu poder representativo frente a outros atores sociais.

Outro exemplo pode ser retirado dos variados exemplos de elites tradicionais, que praticam o clientelismo e o patrimonialismo. Os representantes dessa elite são reconhecidos pela comunidade local como detentores de poder. Tal poder deriva em grande parte da rede de relações sociais que esses indivíduos possuem e que são normalmente baseadas em favores ou ameaças (Portes, 1998). Essa elite é possuidora de alta quantia de capital social.

Quando uma comunidade elege um representante – e transfere capital social para este indivíduo – e esse ator é cooptado por outros atores sociais (Manor, 2004), ele utiliza o capital social em benefício próprio e a comunidade local não recebe benefícios desse uso. A participação e atuação de líderes locais na legitimação de ações contrárias aos interesses legítimos da comunidade pode ser vista em comitês supostamente participativos em municípios do interior do Brasil (Sayago, 2000). Tais comitês servem apenas como legitimadores dos interesses de outros atores sociais, como membros da elite local e burocratas de diversos níveis de governo.

O capital social como recurso escasso

De acordo com a concepção dominante de capital social, é possível criar, promover e fomentar capital social (Putnam, 1996). O capital seria criado a partir do desenvolvimento da *comunidade cívica* e das relações de reciprocidade e confiança estabelecidas entre os indivíduos. Se uma comunidade aumenta a quantia de capital social disponível, nenhum outro ator perde capital por isso. Nesse contexto, o capital social não é um recurso escasso.

Para Bourdieu, o capital social – como os diversos tipos de capital – não pode ser criado, mas alocado. O capital social está intimamente ligado ao prestígio, ao status e a mobilização de redes sociais. Sendo assim, caso um indivíduo tenha seu capital social reconhecido pela sociedade, isso implica que outro ator social não é mais detentor de tal reconhecimento. Quando se reconhece o poder político e social de uma comunidade, assim como uma área de atuação própria, outra instância não é mais vista como legítima para atuar nessa área.

Caso a legitimidade de elaboração e execução de políticas socioambientais seja transferida para organizações não governamentais ou para representantes de uma comunidade, a instância que antigamente era responsável por essa execução passa por uma retração de seu capital social.

Em um campo social, há uma disputa por legitimidade, reconhecimento e poder (Bourdieu, 1990, 1998). Isso implica que existam atores dominantes e dominados no campo. O capital particular do campo é alocado de acordo com a posição ocupada por seus integrantes. Essa alocação varia com o tempo e com a dinâmica interna do campo, do mesmo modo que variam os dominados e dominantes do campo.

O valor contextual do capital social

As características apontadas anteriormente fazem com que seja possível afirmar: o valor do capital social é fundamentalmente contextual. Isso significa que a força do capital social depende menos da coesão e das relações de confiança e reciprocidade internas ao grupo, e mais do contexto social, político e econômico onde o grupo está inserido.

Um grupo coeso e com fortes relações internas e externas auxilia no provimento dos interesses do grupo, mas essas características são secundárias frente a outros fatores, tais como: as relações de poder no campo que contempla o grupo; a fidelidade dos representantes dos grupos aos interesses dos mesmos; a forma mais ou menos equitativa em que os grupos são inseridos no processo político e decisório; o poder relativo dos representantes dos grupos frente a outros atores, etc.

O discurso da promoção do capital social por meio da *comunidade cívica* mascara as relações de

poder local e relega ao segundo plano alternativas que visem modificar tais relações de poder. Desse modo, “o conceito descontextualizado de capital social, que se tornou popular como uma panacéia do desenvolvimento, obscurece relações de poder e, por conseguinte, políticas” (Harriss, 2001, p. 31, tradução do autor).

Em diversas realidades locais, o principal desafio não é como fortalecer e/ou empoderar grupos pobres locais, nem como garantir formalmente canais de participação, mas como modificar as relações de poder desiguais e distorcidas locais, como extirpar características culturais perversas, como prestar uma *accountability* das ações de instituições e lideranças tradicionais, que se dizem representantes dos grupos menos favorecidos e como promover a democracia de acordo com as condições locais e não com base em modelos teóricos e ideais, difundidos em um manual acrítico e fechado (Fonseca & Bursztyn, 2009).

Cleaver (2005) mostra empiricamente como um programa de desenvolvimento de comunidades pobres, baseado no conceito de capital social, pode fracassar em seus objetivos e até impedir que o grupo melhore suas condições de vida por outros meios.

Na comunidade estudada por Cleaver, o programa que visa a geração de capital social não propicia o surgimento da *comunidade cívica*. Ao contrário, contribui para manter e reforçar as relações sociais baseadas na desigualdade e exclusão. Não levar em conta a realidade local na elaboração e aplicação de projetos e políticas que visam o desenvolvimento sustentável de comunidades pobres é um erro fatal, que na maioria das vezes põe em risco a eficácia do projeto, além de não aliviar, mas manter e/ou aprofundar a situação de exclusão e pobreza.

Na mesma linha, com base em estudos de caso na América Latina, Portes e Landolt (2000, p. 546-547) afirmam que não é possível ter grandes expectativas sobre o que a confiança e a solidariedade podem desencadear no nível da coletividade, especialmente na ausência de recursos materiais, pois “o capital social não é um substituto para a provisão de crédito, infraestrutura material e educação”.

Para um bom uso do capital social

Pela ótica de Bourdieu, o capital social é mais bem compreendido. Seu uso pode ser menos inocente e acrítico do que aquele efetuado com base na concepção dominante. Dentre as várias modificações no uso do conceito, destacam-se algumas que impactam a elaboração e implementação de políticas ambientais e de desenvolvimento.

A primeira delas refere-se à suposição de que o capital social emerge do associativismo e da interação repetida. As redes de reciprocidade e confiança não geram, por si só, capital social. Como o valor do capital social funda-se no reconhecimento da sociedade, instâncias externas ao grupo devem reconhecer a validade do recurso mobilizado pelos representantes do grupo. O fomento de capital social em comunidades isoladas ou alheias ao campo social e político não gera capital social como recurso passível de ser mobilizado. O resultado final tende a ser, na melhor das hipóteses, inócuo para as aspirações políticas do grupo e, na pior das hipóteses, um reforço do lado pernicioso do conceito.

Em segundo lugar, deve-se analisar o capital social não como recurso a ser criado, mas alocado. A premissa de que um grupo coeso faz valer seus interesses sem a diminuição do poder de grupos sociais tradicionalmente dominantes é falsa. Não basta a mobilização do grupo e a garantia de sua representação em entidades políticas (como fóruns, comitês e conselhos). É necessário que a força e o prestígio de elites locais e de outras instâncias sejam reduzidos, sob pena da representação da comunidade ser apenas de fachada.

Os representantes da comunidade são relegados a planos marginais nessas entidades ou são cooptados por grupos que detêm maior poder. Este quadro representativo transmite a impressão de que os canais participativos são elementos constituintes da democracia, mas na prática sua principal função pode acabar sendo a legitimação dos interesses dos grupos com maior poder político e social (Olival, Spexoto, & Rodrigues, 2007; Wendhausen & Caponi, 2002; Pereira, 2008; Souza, 2008; Dino, 2003; Sayago, 2007; Coelho & Favareto, 2008; Toni, Machado, & Pinto, 2006).

Como dito anteriormente, deve-se ter em mente que o capital social não pertence ao grupo e sim ao indivíduo, que utiliza o grupo como fonte de legitimação de seu capital. Esse terceiro elemento alerta para a prática corrente de tratar líderes tradicionais, associações e organizações não governamentais como legítimos representantes da comunidade local. O fato de tais atores afirmarem representar os interesses da comunidade e usarem-na como fonte de legitimação de seu poder não garante que tais interesses sejam fielmente defendidos. A propriedade individual do capital social permite que os recursos derivados da presunção de representação comunitária sejam mobilizados por esses indivíduos, mas o uso desse capital não necessariamente atende aos interesses e anseios da comunidade, mas pode servir a fins particulares daqueles que se dizem representantes.

O quarto e último elemento acentuado aqui refere-se à importância do contexto e da realidade local na elaboração de políticas socioambientais para os países pobres. O manual politicamente correto, que propõe que a geração de capital social é o elo perdido do desenvolvimento (Grootaert, 1998), é falacioso. Por ser intrinsecamente contextual, o capital social deve ser visto como variável dependente da realidade social e política local, e as tentativas de modificar essa realidade devem priorizar a análise e transformação das relações de poder locais, já que são essas relações que determinam a alocação do capital social. Priorizar a promoção de relações cotidianas entre os membros de um grupo e garantir formalmente canais de participação para esse grupo é insuficiente para impulsionar o desenvolvimento local. Ao contrário, o foco único e etnocêntrico na promoção da *comunidade cívica* mascara as relações de poder locais e as necessidades materiais e simbólicas necessárias para que o engajamento cívico possa surgir (Cleaver, 2005; Portes & Landolt, 2000).

Embora a concepção dominante apresente muitas falhas, o conceito de capital social pode ser muito útil para as políticas de desenvolvimento. Não há dúvidas que instituições saudáveis sejam benéficas nos esforços para a melhoria das condições de vida da população (Ostrom, 1990). A confiança mútua e a interação continuada entre os indivíduos ajudam a enfrentar o dilema da ação coletiva (Axelrod, 1981).

O referencial teórico de Bourdieu não inviabiliza o uso do conceito de capital social nas políticas de desenvolvimento. Pelo contrário, sua teoria contribui para que o uso do mesmo seja mais consciente, mais eficaz e menos inocente.

O desenvolvimento de redes de interações entre os indivíduos e o estabelecimento de confiança mútua são elementos importantes, mas para que essas redes possam ser usadas como recursos passíveis de serem mobilizados por essa população, sem que o lado perverso do capital social predomine, alguns pré-requisitos estruturais devem ser levados em conta.

Em primeiro lugar, cabe identificar e combater características culturais perversas, como o clientelismo e o patrimonialismo. A busca do empoderamento de comunidades pobres por intermédio da promoção de capital social, sem enfrentar esse desafio, acentua o lado perverso do capital social e impede que canais formais de participação sejam igualitários.

Um segundo ponto refere-se às condições materiais da população pobre. A inexistência de condições materiais, sejam elas físicas (Cleaver, 2005), de locomoção, de tempo hábil, entre outras, impedem a participação de indivíduos pobres. O fomento de redes sociais entre os membros da comunidade pode excluir diversos membros, que não possuem condições materiais suficientes. Essa característica é especialmente perversa, pois os membros impossibilitados de participar são geralmente os mais necessitados. Além das condições materiais existem as condições simbólicas. A discriminação de indivíduos por gênero, etnia, entre outros, também exclui indivíduos do processo, fazendo com que as redes privilegiem indivíduos já privilegiados por sua posição social.

Por fim, existem as restrições baseadas na diferença educacional e no acesso à informação. Sem que seja garantido o acesso à educação e informação de maneira igualitária, a participação de membros da comunidade será efetuada de forma assimétrica, podendo ser apenas de fachada ou ser realizada por intermédio de posições dominadas dentro do campo político e social (Fuks & Perissinotto, 2006; Wendhausen & Caponi, 2002).

O capital social pode ser útil para a melhoria das condições de vida das populações pobres, mas o seu

fomento por si só não garante essa melhora. Diversas barreiras estruturais – sejam elas econômicas, políticas ou simbólicas – devem ser quebradas para que o capital social, em seu lado positivo, tenha eficácia. Como dito anteriormente, o capital social não é o elo perdido do desenvolvimento e não representa a principal característica nos processos de desenvolvimento, mas se o mesmo for analisado como variável dependente desse processo ele pode ser ferramenta importante na elaboração de políticas socioambientais. Como acentua Bebbington (2002, p. 801, tradução do autor),

O capital social é um conceito de “nível intermediário” que pode ser proveitosamente articulado a outros elementos teóricos para melhor prepará-los para focar nossa atenção nos atores e em suas redes, do modo em que tais redes exemplifiquem questões de inclusão e exclusão, e do modo que a mobilização dessas redes ajudem a explicar o mecanismo de acesso a recursos e relações de poder. Nesse sentido, eu suspeito que contraposições entre os conceitos de capital social e as teorias de economia política estão deslocadas.

Considerações Finais

O conceito de capital social se tornou base das políticas ambientais e de desenvolvimento na contemporaneidade. Essa proliferação teórica do conceito não teve o mesmo sucesso em termos de aplicação prática. O conceito de capital social foi alvo do discurso politicamente correto e dos *free-riders discursivos*.

No entanto, a concepção do conceito que saiu vitoriosa foi a concepção de Putnam (1996), que propõe que o associativismo levaria ao desenvolvimento de uma *comunidade cívica* engajada, que promoveria a melhora das condições de vida da comunidade. Porém, como essa concepção não incorpora o contexto local em sua aplicação, diversas ações e políticas de desenvolvimento, que visavam promover capital social, tiveram resultados aquém do esperado.

Pierre Bourdieu utilizou o conceito de capital social contemporaneamente aos atores relacionados

à concepção dominante, mas essas duas abordagens parecem não ter tido contato entre si e, no contexto das políticas de desenvolvimento, a concepção de Bourdieu foi relegada a um plano marginal.

O conceito de capital social pode ser útil no campo das políticas socioambientais. Por seu intermédio, pode-se perceber como são processadas as relações de poder existentes em determinada realidade e, quando possível, intervir na realidade com base nas singularidades dos contextos locais e não em uma idéia politicamente correta e acrítica de *comunidade cívica*. O esforço deve ser direcionado para uma melhor alocação do capital social – o que implica intervir nas relações de poder locais – e não para seu fomento ou promoção. Uma redefinição do conceito é necessária, para que o capital social se torne ferramenta (e não uma camisa de força) para o desenvolvimento sustentável local.

Essa redefinição, incorporando as dimensões analisadas por Bourdieu, é urgente e necessária caso não se queira relegar o conceito à dimensão de panacéia ou falácia, que pouco contribuem para melhorar as condições de vida das populações menos favorecidas e para o alcance de um modelo sustentável de desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

- Axelrod, R. (1981). The emergence of cooperation among egoists. *American Political Science Review*, 75, 306-318.
- Bebbington, A. (2000). Reencountering development: livelihood transitions and place transformation in the Andes. *Annals of the Association of American Geographers*, 90, 495-520.
- Bebbington, A. (2002). Sharp knives and blunt instruments: social capital in development studies. *Antipode*, 34, 800-803.
- Bebbington, A. (2004). Social capital and development studies 1: critique, debate, progress?. *Progress in Development Studies*, 4 (4), 343-349.
- Bebbington, A. (2007). Social capital and development studies II: can Bourdieu travel to policy?. *Progress in Development Studies*, 7 (2), 155-162.
- Blair, H. (2000). Participation and accountability at

- the periphery: democratic local governance in six countries. *World Development*, 28 (1), 21-39.
- Bodin, O., & Crona, B. (2008). Management of Natural Resources at the Community Level: Exploring the Role of Social Capital and Leadership in a Rural Fishing Community. *World Development*, 36 (12), 2763 - 2779.
- Bouma, J., Bulte, E., & van Soest, D. (2008). Trust and cooperation: Social capital and community resource management. *Journal of Environmental Economics and Management*, 56, 155 - 166.
- Bourdieu, P. (1974). *A economia das trocas simbólicas*. S. Miceli (org.). São Paulo: Perspectiva.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In: J. Richardson (Ed.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood), 241-258.
- Bourdieu, P. (1990). *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense.
- Bourdieu, P. (1998). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Cleaver, F. (2001). Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: B. Cooke, & U. Kothari (Orgs.). *Participation: the new tyranny?*. New York: Zed Books.
- Cleaver, F. (2005). The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. *World Development*, 33 (6), 893-906.
- Coelho, V; Favareto, A. (2008). Questioning the Relationship between Participation and Development: A case study of the Vale do Ribeira, Brazil. *World Development*, 36 (12), 2937 – 2952.
- Coleman, J. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- Dino, K. (2003). *Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos: o caso do Comitê da Sub-Bacia Hidrográfica Mineira do Rio Paracatu*. Dissertação de mestrado não-publicada, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Fine, B. (1999). The developmental state is dead: long live social capital? *Development and Change*, 30, 1-19.
- Fine, B. (2002). They f**k you up those social capitalists. *Antipode*, 34 (4), 796–799.
- Fine, B. (2007). Eleven hypotheses on the conceptual history of social capital - A response to James Farr. *Political Theory*, 35 (1), 47-53.
- Fonseca, I., & Bursztyn, M. (2009). A Banalização da Sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Sociedade e Estado*, 24 (1), 17-46.
- Fonseca, I., & Bursztyn, M. (2007). Mercado de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. *Ambiente e Sociedade*, 10 (2) 169-186.
- Fuks, M., & Perissinotto, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.
- Grootaert, C. (1998). Social capital: the missing link? *SCI working paper*, 3. Recuperado em 5 de março, 2009, de http://povlibrary.worldbank.org/files/5459_sciwp3.pdf.
- Harriss, J. (2001). Public action and the dialectics of decentralisation: against the myth of social capital and the missing link in development. *Social Scientist*, 29, 25-40.
- Manor, J. (2004). User committees: a potentially damaging second wave of decentralization?. *The European Journal of Development Research*, 16 (1), 192-213.
- Mohan, G., & Stokke, K. (2000). Participatory development and empowerment: the dangers of localism. *Third World Quarterly*, v. 21, n.2, 247–268.
- Olival, A., Spexoto, A., & Rodrigues, J. (2007). Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. *RER Revista de Sociologia e Economia Rural*, 45 (4), 1013-1035.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pereira, M. (2008). *Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguassu: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos*. Dissertação de mestrado não-publicada, Centro de Desenvol-

- vimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Portes, A. (1998). Social capital: its origins and applications in modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Portes, A., & Landolt, P. (2000). Social capital: promise and pitfalls of its role in development. *Journal of Latin American Studies*, 32, 529-547.
- Pretty, J., & Ward, H. (2001). Social capital and the environment. *World Development*, 29 (2), 209 – 227.
- Putnam, R. (1996) *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Ribot, J. (2007). Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. *Society for International Development*, 50 (1), 43-49.
- Rondinelli, D., McCullough, J., & Johnson, R. (1989). Analysing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework. *Development and Change*, 20, 57-87.
- Sanyal, B. (2005) Planning as anticipation of resistance. *Planning Theory*, v. 4, n. 3, 225-245.
- Sayago, D. (2007). Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 3 (4), 9-21.
- Sayago, D. (2000). *A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará*. Tese de doutoramento não-publicada, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Souza, L. (2008). *Desafios da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: o caso da Bacia do São Francisco*. Dissertação de mestrado não-publicada, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Toni, F., Machado, L., & Pinto, M. (2006). *Políticas públicas e participação social: análise das demandas da sociedade civil na construção do Plano BR-163 Sustentável*. Projeto Diálogos. Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.
- Wendhausen, A., & Caponi, S. (2002). O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. *Cad. Saúde Pública*, 18 (6), 1621-1628.
- Wong, K. (2003). Empowerment as a panacea for poverty: old wines in new bottles? reflections on the world bank's conception of power. *Progress in Development Studies*, 3 (4), 307 - 322.
- Woolcock, M., & Narayan, D. (2000) Social capital: implications for development theory, research and policy. *The World Bank Research Observer*, 15 (2), 225-249.

Notas

¹ Vale assinalar que a partir dos anos 1990 boa parte dos fundos para financiamento à pesquisa passaram a ser distribuídos por meio de editais de demanda induzida, onde não apenas os temas mas também os métodos de abordagem se tornam partes integrantes dos critérios de aprovação. Essa tendência é verificada em escala mundial.

² Para Putnam (1996), uma *comunidade cívica* significa um espaço público onde os indivíduos são atores engajados e participativos nos problemas da coletividade, exercendo sua cidadania. Para o autor, o capital social promoveria o surgimento da *comunidade cívica*, permitindo que os cidadãos exerçam de fato a cidadania, bem como que o ato de exercer a cidadania favoreceria o desenvolvimento social, político e econômico por parte do grupo detentor do capital social.

